

A változtatás kormányzati eszközei

A decentralizáció a közép-kelet-európai térségben országonként igen eltérő módon zajlott. A változásokat hol a közigazgatási (Horvátország, Bulgária), hol az oktatásiügyi reformok (Magyarország, Szerbia) hajtották. A centralizált rendszerek hibáira adott válaszként megjelenő decentralizációt sohasem az egész rendszer szintjén vezették be, ami sajátos hibákhoz, rendszerszintű feszültségekhez és korrekciókhoz vezetett.

Az elmúlt húsz évben oktatási rendszerünket lényegileg meghatározta az a folyamat, ahogy e hibák azonosítása, értelmezése és kommunikálása során az oktatáspolitikai kormányzati kontextusa átalakult. Az oktatáspolitikai területeinek funkcionális elkülönülése, komplexitásának növekedése hatott az önálló logikával és kormányzati eszközökkel rendelkező alrendszerek megjelenésére. Így például önálló alrendszerként jelent meg a tanterv-szabályozás, a minőségbiztosítás, az irányítás, a gazdasági vezetés, az oktatáskutatás és az iskolát ellátó professzionális szolgáltatások. Hogyan integrálhatóak ezek az alrendszerek hatékony oktatási rendszerekké? Vajon folyamatosan változó világunkban hány oktatásiügyi szakpolitikai szabályozás volt hiábavaló? Mi állhat a szabályozások implementációjának térségre jellemző alacsony hatékonysága mögött?

Radó Péter *Governing Decentralized Education Systems: Systemic Change in South Eastern Europe* című könyve arra a kérdésre keresi a választ, hogyan lehetséges tényleges változást előidézni a közép-kelet és dél-kelet-európai oktatási rendszerekben, és milyen szerepe van ebben a decentralizált oktatási rendszerkörnyezetnek.

A művet az Open Society Institute jelentetett meg, mely már korábban is kiadta Radó Péter (2001a, 2001b) műveit. Az angol nyelvű megjelenés önmagában jelzi, hogy a művet szerzője egy széles publikumnak szánja. A könyv elsősorban a közigazgatás vezető pozícióit betöltő szakembereknek íródott, ugyanakkor haszonnal forgathatja bármely iskolaigazgató, önkor-

mányzati vezető vagy kutató, aki szeretné átlátni a decentralizált oktatási rendszerek működését, előnyeit és buktatóit.

Áttekintés

A könyv nagyívű, szintézisépítő vállalkozás. Nem csak a dél- és közép-kelet-európai oktatási rendszerek átalakulását elemzi és állítja történelmi perspektívába, hanem felvázolja egy hatékonyan működő oktatási rendszer lehetőségét. A szerző azonosítja az oktatási rendszer eltérő szintjein a tanulási/tanítási folyamat eredményességét befolyásoló tényezőket és azok átalakításának lehetőségeit. Radó az oktatási rendszer összes szintjét egy egységes

rendszerben szeretné láttatni. Az egyes szinteken (iskola, önkormányzat, regionális vagy országos szintű oktatásirányítás) ismerteti a centralizációból származó hibákat, és megvizsgálja e hibák korrigálásának lehetőségét. Majd ismerteti, hogy decentralizált rendszerkörnyezetben az általa vizionált megoldási lehetőségek milyen következményekkel járnak. Végül ezeket a megoldási lehetőségeket lebontja az oktatás konkrét hétköznapijaiban jelen lévő feladatokra. A rendszer eredményességét elemezve a szerző ismerteti, hogy a decentralizáció miként alakíthat ki egy olyan közeget, amelyen belül az oktatásügyi közpolitikák hosszú távú változásokat idézhetnek elő. A könyv szintézisbe kívánja hozni az oktatási rendszer minden olyan elemét, amelynek harmonizációja és egy egységes keretben történő értelmezése elkerülhetetlen a jelenlegi problémák meghaladásához.

Radó Péter számba veszi az oktatási rendszer vertikális és horizontális összefüggéseit, és kijelöli azokat a területeket, amelyek lehetőséget biztosítanak egy decentralizált oktatási rendszer kormányzati eszközeinek hatékony alkalmazásához, azaz a könyv egyértelműen a kormányzat művészetéről szól. Nem csak a jelenlegi kormányzati eszközöket bírálja felül, hanem a kormányzat kontextusát is. Kiindulva a tanulás/tanítási folyamat Európában eltérő értelmezéseiből és saját-ságaiból, a szerző felvázolja egy hatékonyan működő oktatási rendszer lehetőségét az európai oktatási térben. A kormányzás mikéntjét decentralizált kormányzatként írja le egy idealizált decentralizált rendszerben.

A mű rendkívül pragmatikus, ami megnehezíti műfaji besorolását. Egyrészt a könyv tekinthető tudományos igényű rendszeralkotó munkának, ugyanakkor bizonyos elemeiben – például ilyen a zömében policy dokumentumokra épülő irodalomjegyzék – nem felel meg a policy-kutatás tudományos kívánalmainak. A borító ajánlója szerint az oktatási rendszer központi irányítása a hatalom illúziója, és az egyre komplexebbé váló rendszerkörnyezetben a

központosított hatalom fenntartása a szereplőket egyre kevésbé tartható stratégiákra kényszeríti. Ez alól a szerző nem vonja ki a tudományos információ-monopóliumok bástyáit sem. Tudatosan elhatárolódik a tudásmegosztás korlátozásától, és amellet érvel, hogy egy olyan szektorban, mint az oktatásügy, nem lehet információ-szegény környezetben magas hozzáadott értékű munkát elvárni. Véleménye szerint az oktatási rendszer tudásbázisa újrágondolandó, és az egymástól elválasztott szférák (policy-kutatás, policy-elemzés, minőségbiztosítási értékelések) magas színvonalú eredményei egy intelligens információirányító rendszerben egymásra építendők. Az információk hatékonyabb megosztása lehetővé tenné a szakértők és tanácsadók tapasztalatainak összekapcsolását a nemzetközi és hazai tudományos eredményekkel.

Ennek megfelelően a könyv nem akarja letenni voksát sem a policy-kutatás, sem a policy-elemzés mellett, hanem mindkét terület eredményeit és módszereit integrálni szeretné szintézist alkotó rendszerelméletében. Így a könyv bizonyos elemeiben – folyamatábrák használata, kézikönyv jellegű címszavak alkalmazása, irodalomjegyzék – emlékeztet egy policy-dokumentumra, míg az oktatási rendszerszintek folyamatának, összefüggéseinek egységes keretben történő ábrázolása szintetizáló tudományos munka. A könyv rendszeralkotó szándéka mellett rendkívül gyakorlatorientált. Ténylegesen kézikönyvként használható, amennyiben bármely iskolaigazgató kaphat konkrét tanácsokat például arra vonatkozólag, hogy szervezetfejlesztési kérdésekben hogyan járjon el decentralizált iskolai rendszerkörnyezetben, míg ugyanígy a policy-alkotók a magas minőségű policy-alkotás mikéntjéről kapnak konkrét felvilágosítást benne. A könyv egyszerre magas szintű, elméleti rendszeralkotó mű és gyakorlati kézikönyv. Itt-ott ennek a próbálkozásnak a hátrányai is láthatóak, hiszen egy háromszázharminckilenc oldalas mű terjedelmi korlátai nem engedik meg e kettős szándék maradéktalan kivitelezését. Például a tani-

tási/tanulási folyamatot a szerző az iskolai hatékony működésének leírásánál elég sematikusán vázolja fel. Az általa kiemelt szempontok – a tananyag összeállítása, az instrukciók és az ellenőrzés – a tanári munka kis szeletét érintik csak. Bármely modern didaktikai cikk mélyebb összefüggéseket tár fel a hatékony tanítás rejtelméről. E funkciók kiemelése a decentralizált rendszerkörnyezet bemutatása céljából is esetlegesnek tűnik. Nem nagyon érthető, hogy miért fontos egy közigazgatási vezetőknek szánt könyvben ilyen részletességgel tárgyalni az iskola tanítási/tanulási folyamatait, vagy milyen alapon szűkíthető le egy komplex oktatási folyamat három-négy pontra.

A könyv adatai tanácsadói tapasztalatokon, interjúkon, szakértői jelentéseken, oktatáspolitikai projektek eredményein és tudományos adatokon alapulnak.

A szerző megközelítésében az oktatási célok nem korlátozódnak pusztán az oktatás területére, azok társadalmi vonatkozásai egyre hangsúlyosabbá válnak. Ebben a globalizálódó oktatási térben Radó Péter nem csak a közép és dél-kelet-európai országok oktatási rendszereinek decentralizációját követi nyomon, hanem megvizsgálja az európai oktatási tér lényegi hangsúlyeltolódásainak, paradigmaváltásainak hatását e rendszerek formálódására.

A szerzőről

Radó Péter az Expanzió Humán Tanácsadó vezető tanácsadójaként nemzetközi minőségfejlesztési, kapacitásépítési és tanácsadói feladatot lát el. Fő kutatási területe Dél-kelet-Európa. E térséget nem csak kutatja, hanem részt is vesz az oktatási rendszerek fejlesztésében. Az elmúlt húsz évben számos közpolitikai projekt résztvevőjeként közreműködött az oktatásügyi kapacitásépítésben Bulgáriában, Litvániában, Montenegróban és Szlovákiában, továbbá részt vett a bolgár, horvát, makedón, szerb és ukrán oktatásügyi kormányzati stratégiák kidolgozásában. Különböző európai nyelveken megjelenő

publikációinak száma több, mint hatvan. Nemzetközi tapasztalatait és kormányzati elképzeléseit rendre megosztja a fiatalabb generáció képviselőivel is. Több egyetemi kurzust tart az oktatási rendszerek és a kisebbségi oktatáspolitikai tárgykörében.

A szerző a közép-kelet-európai oktatási rendszerek sajátosságait egy szélesebb értelmezési keretben helyezi el. Dél-Kelet-Európát és Közép-Kelet-Európát együtt tárgyalja, és bemutatja, hogy az általunk Balkánként aposztrofált földrajzi egység milyen sokrétű. E térség oktatási rendszereiben jelenlévő hasonlóságok és különbségek, valamint az oktatási rendszerek fejlődésének eltérő dinamikája érdekes összehasonlításokra ad alkalmat.

E tapasztalatok tükröződnek jelen írásában, amely az elmúlt tíz év munkásságának egyfajta summázata. A térség oktatási rendszereinek átalakítási lehetőségeit Radó az Open Society Institute-nál megjelent *Transition in education. Policy Making and the Key Educational Policy Areas in the Central-European and Baltic Countries* című művében már 2001-ben összegzi. Egy későbbi cikkében (Radó, 2004) bemutatja a decentralizáció kormányzásban játszott szerepét. Ami pedig a rendszerelméleti megfontolásokat illeti, a szerző korábbi műveiben az új rendszerkörnyezetben lehetővé váló policy-eszközök minőségbiztosítási vetületét (Radó, 2002) és a professzionalizálódó tanárszakma-átalakulást (Radó, 2006a) elemzi. Az utóbbi évtizedben figyelme kiterjedt a tanulásfejlesztésre (Radó, 2003), az iskolai elszámoltathatóságra (Radó, 2008) és a tanulmányi eredményesség-mutatók alkalmazásának lehetőségeire (Radó, 2009). Az elmúlt tíz év publikációit áttekintve a szerző érdeklődésének homlokterében az oktatás hatékonysága és egyenlősége áll. Így a korábbi munkák a társadalmi egyenlőtlenségi problémák oktatási vetületeinek bemutatásában is visszaköszönek (Radó, 2009). Az általam ismertett műben például a társadalmi problémák komplexitásának csökkentését, egy-egy oktatásügyben felmerülő probléma közpolitikai strukturálásának mikéntjét a szerző

a roma iskoláztatás problémáján keresztül mutatja be.

A mű csak a közoktatásra terjed ki. Nem érinti a felsőoktatást és a felnőttoktatást. A szerző úgy véli, hogy a felsőoktatás az oktatási szektor autonóm, elkülönülő egysége, amely önálló elemzést igényel, a felnőttoktatás pedig munkaerőpiaci beágyazottsága miatt nem tartozik a tárgyhoz.

A mű szerkezete

A szerző nemzetközi tanácsadói háttere abban is megmutatkozik, hogy az írás kiválóan strukturált, összetettsége ellenére rendkívül jól követhető. Helyenként a szócikkek már-már didaktikusnak tűnő használata kicsit kézikönyvszerűvé teszi az egyébként igényes olvasmányt. A mű négy nagy egységre és ezen belül tizenhat alfejezetre tagolódik. Az ábrák és táblázatok számozása a fejezetek számozását követi, ami segíti az integrált kormányzati rendszerben való könnyebb eligazodást. A kiválóan szerkesztett ábrák és folyamatábrák lehetővé teszik az oktatási rendszer szintjein belüli és a szintek közötti orientálódást. Így a néha többszintű, komplex érvelés könnyen követhetővé válik. A fogalmi tisztánlátást, a fogalmak egymástól való elhatárolását megkönnyíti a szöszedet. Ez hasznos eszköznek bizonyul, ha az olvasó ugyanannak a fogalomnak a megjelenését kívánja nyomon követni az oktatási rendszer különböző szintjein. Így például az elszámolhatóság fogalma követhetővé válik az iskolai programok, az önkormányzat vagy a közpolitikák szintjén. A szöszedet további érdeme, hogy segít kibogozni a mű kulcsfontosságú fogalmai – a funkcionális kormányzati alrendszerek, a kormányzati eszközök és a policy-eszközök – közötti finom különbségeket. Formai szempontból talán kifogásolható a kiemelések magas aránya. Ezek a kiemelések és a gyakran azonos hangsúllyal bemutatott folyamat jelegű elemek néha megnehezítik az oktatási rendszer struktúrájának és működésének megértését. A négy nagy fejezetet egy-egy össze-

foglaló rész zárja le. A könyv az olvasó érdeklődésének megfelelően többféleképpen olvasható: a felületes olvasónak éppúgy kínál élvezetes részeket, mint azoknak, akik érdemesnek tartják a témát az elmélyülésre.

A négy nagy rész egységes keretben ábrázolja a centralizáció és a decentralizáció térségre jellemző sajátosságait, valamint azokat az elméleti és gyakorlati lehetőségeket, amelyeket a decentralizált oktatási rendszerkörnyezet biztosít az oktatáspolitikai-alkotás számára. A szerző egy meglehetősen pragmatikus policy-definícióból¹ indul ki, és keresi a rendszerbe illeszkedő, intelligens oktatáspolitikai-alkotás mikéntjét. A magas minőségű oktatáspolitikai-alkotás sohasem pusztán a résztvevők erőforrásaitól függ – állítja a Radó Péter –, hanem azt az aktuális oktatási rendszer lényegileg meghatározza. Az iskolák rendszerkörnyezetbe ágyazottan fejtik ki tevékenységeiket. Ezért a tanulási/tanítási folyamat javítását célzó bármely oktatáspolitikának olyan kormányzati eszközt kell alkalmaznia, amely az oktatási rendszerkörnyezeten keresztül hat. Így tehát az intelligens oktatáspolitikai-alkotás a kormányzás művészete. Az iskolákat indirekt módon kényszerítheti, ösztönözheti vagy támogathatja ellátórendszerük átalakítására, szolgáltatásuk színvonalának növelésére.

Az első rész a térség oktatási rendszerére zömében jellemző központosított oktatáspolitikai korlátait tárgyalja, illetve azt az igényt, amely megfogalmazódott ezekben az oktatási rendszerekben egy hatékonyabb és egyenlőbb oktatási rendszer kialakítására. Az országos, regionális, önkormányzati és iskolai szinten megjelenő rendszerhibák, a nagy nemzetközi hallgatóieredményesség-mérések kudarcai felhívták a figyelmet a bevezetett reformok hiányosságaira. A centralizált oktatási rendszerek politikai és szakmai legitimítása megkérdőjeleződött. A térségben a közpolitikai döntések implementációjának hatékonysága alacsony, az oktatási rendszerváltozásokkal szembeni immunitása nem tartható és finanszírozható tovább.

Mindez a bevezetőben tárgyalt felemás változásokhoz vezetett: miközben az elmúlt húsz év folyamatos reformpróbálkozásoktól volt hangos, kérdéses maradt e reformok tényleges hozadéka. Olyan országokban, ahol a bizalom a rendszer különböző szereplői között tradicionálisan alacsony, és a felelősség másra hárítása közel félévszázados gyakorlat, legitim és hatékony oktatásirányítás csak a hatalom és a felelősség megosztásával képzelhető el. A decentralizációról kialakult ambivalens nézeteket a szerző azzal az érveléssel oszlatja el, hogy a térségben nem beszélhetünk az oktatási rendszer teljes körű, integrált decentralizációjáról. A decentralizáció hétköznapijainkban tapasztalt hibái ebben a megközelítésben annak köszönhetőek, hogy az átalakulás mértéke a térségben sehol sem érte el azt a kritikus szintet, ami megalapozná az oktatási rendszer tényleges átfogó átforgalmazását. A szerző a decentralizáció rendszerszintű megvalósulásában látja a kialakult legitimációs krízis meghaladását.

Mindezeket túl az első rész a decentralizáció fogalmával, megközelítésével, típusaival és mértékének meghatározásával foglalkozik.

A második rész az oktatásügy globális szinten megjelenő irányzataira adott rendszerszintű válaszokat mutatja be. Az elmúlt két évtizedben számos új társadalmi folyamat következtében az oktatás lényegileg átalakult. Az oktatáshoz való egyenlő hozzáférés és részvétel mint meghatározó paradigma veszített jelentőségéből, és a hangsúly átkerült a megszerzett kompetenciák egyenlőségének biztosítására. Az egész életen át tartó tanulás szemlélete a hatékony tanulás rendszerszintű átgondolását idézte elő – állítja a szerző, és ennek következtében más célok váltak hangsúlyossá. A pedagógiai célok kívül az oktatás rendszerkörnyezete, más szektorokhoz való illeszkedése és társadalmi jelentősége kiemelt prioritást nyert. Az oktatási rendszeren belüli oktatáspolitikai célokat (alacsony lemorzsolódás, magas részvételi arány) egyre inkább felülírják azok a célok, amelyek

az oktatásra mint kormányzati eszközre tekintenek. Ez a folyamat átalakította az oktatáskutatás meghatározó indikátorait, a hangsúly a bemeneti és folyamatszabályozásról a kimeneti szabályozásra tevődött át. A hatékony tanári munka biztosítása helyett az oktatásirányítás feladatkörének központjába az iskola komplex szemlélete és hatékony üzemeltetése került. Mindez alapvetően átalakította a hatékonyságra vonatkozó elképzeléseket attól függően, hogy az eredményességet az oktatás minősége, gazdaságossága vagy egyenlő hozzáférése szempontjából mérjük. Ez a folyamat joggal azonosítható az oktatásügyben paradigmaváltásként, amely nem hagyta érintetlenül a dél- és közép-kelet európai országokat sem. Ezekben az országokban tehát egyszerre több folyamat hatott az intézményi átalakulásra, ami néha gyors, átgondolatlan lépésekhez vezetett. A közoktatásban, majd a felsőoktatásban lezajlott expanzió, a forrásmegvonások, az oktatási célok prioritásainak átrendeződése meghatározta a kiépülő decentralizáció lehetőségeit is.

A könyv a hatékony tanulás/tanítás szintereként az oktatási rendszer átalakításának kulcselemét az iskolában látja. A második rész tehát az első részben bevezetett decentralizáció-fogalomból kiindulva az iskolát állítja vizsgálódása fókuszába. A könyv a hatékony tanítási/tanulási folyamat és a hatékony iskola működését elemzi, illetve összegzi azokat az igényeket, amelyeket az iskola támaszt az oktatási rendszerrel szemben hatékonyságának növelése érdekében. Ha és amennyiben az iskolát szervezetszociológiailag értelmezhetjük – amiről a második részben a szerző hosszasan értekezik –, a szervezeti kultúra, a szervezeti felépítés kialakítása és fejlesztése komoly feladatokat ró az iskolaigazgatásra. A második rész elemzi a sikeres iskolafejlesztéshez szükséges forrásokat és eszközöket. Az eredményességi mutatók javítását célzó minőségbiztosítás rendszeres és ciklikus fejlesztési folyamat. A könyv második fejezete kiemeli az iskolai folyamatok kiértékelésén alapuló minőségfejlesztés fontosságát az oktatá-

si rendszerkörnyezet és az egész oktatási rendszer hatékonyságának növelése szempontjából.

A harmadik fejezet ad választ arra a kérdésre, hogy egy decentralizált oktatási rendszerben milyen kormányzati alrendszerek állnak rendelkezésre az iskola fejlesztésének támogatására, valamint hogyan lehet az iskolai rendszerkörnyezetet az iskolafejlesztés igényeire szabni. A fejezet az oktatási rendszer öt nagy területére koncentrál, amelyek az idők során egyre összetettebbé váltak, és ma már funkcionális alrendszerekként önálló területei az oktatáspolitikának. Ezek az önálló logikával és tradícióval rendelkező funkcionális alrendszerek alakítják ki azt a rendszerkörnyezetet, amelyben az iskolák működnek. Ennek megfelelően az iskolák fejlesztése feltételezi ezeknek az alrendszereknek a hatékonyabb koordinálását. A fejezet külön foglalkozik az oktatásirányítással, a finanszírozással, a tartalomszabályozással, a minőségértékeléssel és a szakmai szolgáltatásokkal. A kormányzás művészete e funkcionális alrendszerek összehangolásán alapul. Az intelligens közpolitikák e kormányzati alrendszereken keresztül direkt vagy indirekt módon kényszerítik, ösztönzik és támogatják az iskolafejlesztést. A szerző elemzi az egyes országokban tapasztalt sajátságokat, a várható következményeket, illetve felvázolja egy integrált rendszerkörnyezet felépítésének lehetőségét, az egyes funkcionális alrendszerek egymáshoz való illeszkedését és az alrendszereken belüli koherencia szükségességét és felépítését. Az egyes funkcionális alrendszerek tárgyalásakor a szerző kitér az adott funkcionális oktatási alrendszer céljainak meghatározására, illetve működtetésének lehetőségeire. Kétségtelenül ez a fejezet a mű legmarkánsabb és legkidolgozottabb része, melyben kiemelt szerepet kap az iskola és az önkormányzatok elszámoltathatósága, a helyi munkakapcsolatokon és kötelezettségeken keresztüli nyomásgyakorlás és az iskolák önértékelésen alapuló fejlesztése.

Végül a negyedik rész a cím ígérétehez híven a klasszikus értelemben vett kor-

mányzás mikéntjével foglalkozik. A szerző véleménye szerint az oktatásirányítás megváltoztathatja vagy befolyásolhatja az oktatás szereplőinek és intézményeinek viselkedését. A kormányzás módja egyben hat a kormányzás kontextusára. Radó az oktatásirányítást a rendelkezésére álló hatalom és források felhasználásán alapuló problémamegoldó beavatkozásnak tartja. Állítása szerint a rendszer fejlesztése csak indirekt módon, a rendszer működésének manipulálásával lehetséges. Decentralizált rendszerkörnyezetben egy jó szakpolitika-alkotás figyelembe veszi a rendszer vertikális és horizontális tagolódását. Egyrészt a rendszerkörnyezeten keresztül, másrészt az erőforrások szétosztása által fejt ki hatást. A policy-alkotás számára hatékony környezet ideális esetben több szempontból koherens. Mindemellett a rendszer feltételezi az alrendszerek közti koherenciát is. Fontos szempont tehát az önellentmondó feladatok személyi szétválasztása, a több alrendszerben egyszerre szerepet játszó aktorok (iskolaigazgató, minisztériumi háttérszervek stb.) feladatköreinek összeegyeztetése. Ennek megfelelően iskolai, helyi, regionális és országos szinten el kell különíteni az irányítási, tartalomszabályozási, minőségértékelési, finanszírozási funkciókat, kompetenciákat és jogköröket. Az iskolai önértékelés például csak akkor nem látszattervekenység vagy fölösleges papírmunka, ha az elhangzott véleményeknek nincs személyügyi vonatkozásuk – állítja a szerző.

A fejlesztéshez elengedhetetlen kiépíteni a szakmai szolgáltatások hálózatát, amely a különböző tréningektől az iskolai pszichológiai tanácsadáson át a taneszközök beszerzésének megkönnyítéséig terjedhet. Meghatározó jelentőségű lehet az oktatás hatékonyságának növelésében e szolgáltatások igénybevétele. A szerző hangsúlyozza az iskola „fogyasztó” és „szolgáltató” mivoltját. Az iskolának rá kell épülnie környezetére szolgáltatásaira, hogy fejleszthesse saját szolgáltatásait.

A kormányzás két fő eszközre épül: a policy-alkotásra és a célzott fejlesztési projektekre. Ezeket egymással és az okta-

tási rendszerkörnyezettel is össze kell hangolni. Az egyes szintek feladatkörei és az oktatási rendszer funkcionális alrendszerei kijelölik az alapvető funkciókat és kompetenciákat. E funkciók megvalósulását policy-eszközökkel lehet befolyásolni. A kontextusnak és a céloknak megfelelően a policy-eszközök típusai a következők lehetnek: (1) a feladatok delegálása, (2) kapacitásépítés, (3) meggyőzés, (4) ösztönzők és (5) intézményesült támogatások. Ezek a lokális kontextusnak, a helyi problémának megfelelően variálódhatnak, hiszen minden konkrét probléma megoldása a kormányzás más-más eszközét igényli. A szerző az utolsó részben végigköveti a közpolitika alkotás tipikus folyamatainak buktatóit és rávilágít a hiányosságok kiküszöbölésének lehetőségeire.

A fejezetek részletes bemutatása

Az oktatásügy decentralizációja

Az első fejezet a centralizált oktatási rendszerek korlátait vizsgálva amellest érvel, hogy az oktatásügy decentralizációját elméleti, gyakorlati és kontextuális megfontolások is alátámasztják. A szerző azzal a feltételezéssel él, hogy egy oktatási rendszer struktúrája meghatározza azokat a kormányzati eszközöket, amelyek rendelkezésre állnak az adott rendszer átalakításához.

A vizsgált térségben a hatalom centralizált és az oktatásügyi közpolitikák erősen átpolitizáltak, ami elsősorban az önkormányzatiság alacsony hagyományainak köszönhető. A közpolitika-alkotás egy olyan diffúz policy-térben zajlik, ahol nem tud tisztán érvényesülni sem a közigazgatási logika, sem a független policy-központok (non-profit szervezetek, egyetemek stb.) elképzelései. Sőt egyes térségekben – állítja a szerző – nem csak a közigazgatási intézményrendszeren belül működik politikai zsákmányrendszer, hanem kialakultak olyan személyes hálózatok, amelyek a politikát és a közpolitikákat egyaránt zsákmánynak tekintik. Ennek megfelelően

az országra jellemző hagyományok, valamint a politika és a közigazgatás szerkezete befolyásolják döntően a közpolitikák mozgásterét. A tevékenységek közép- és hosszú távú megtervezésekor a közpolitikák hatásköre gyakran nem terjed túl a kormányzati cikluson.

Ebben a többé-kevésbé centralizált és átpolitizált oktatáspolitikai térben az intézkedések kivitelezését erősen megnehezíti az a passzív ellenállás, ami a bizalomhiányból és a hallgatási kultúrából táplálkozik. Az oktatási rendszerek szereplői sajátos túlélési stratégiákat alakítanak ki, kényelmetlenül bár, de együtt élnek a központi rendszer kívánalmaival. A demokratikus és szakmai legitimáció nélkül egy átfogó reform kivitelezése elképzelhetetlen. A legitimáció hiánya miatt a direkt kormányzás eszközeinek hatékonysága alacsony. Az oktatási rendszer szereplői nem azonosulnak a célokkal, és nem kívánnak tevékenyen részt venni e célok megvalósításában. A decentralizáció megoldást kínálhat a legitimációhiány mérséklésére, mivel a feladatok megosztása érdekeltté teszi a feleket az aktív részvételben.

Az oktatásirányítás döntéshozói, feltéve hatalmukat, vonakodva nyúlnak olyan kormányzati eszközökhöz, ami a satus quót átalakítaná. A térségben nehezen alakul ki olyan mértékű átalakulás, amely több alrendszerre továbbgyűrűzhetne. A döntéshozók a rendszer kedvezményezettjei, és személyes kapcsolathálójuk, sikereik a változás elodázásában teszik érdekeltté őket. Az egyre sokrétűbbé és kiterjedtebbé váló oktatásügyi alrendszerek kormányzása azonban újabb és újabb feladatokat ró a közigazgatásra. A feladatok, jogkörök megosztása és a rendszer különböző szintjeinek és feladatkörinek harmonizációja halaszthatatlan.

Az oktatási rendszer szereplőinek alacsony részvételi hajlandósága mellett az iskola sincs felkészülve a változásokra. Nem állnak rendelkezésre a szükséges emberi, szakmai és pénzügyi erőforrások és nincs meg a változásokhoz szükséges hozzáállás sem.

Az oktatásirányítás szintjén megjelenő anomáliák a saját arculatukra formálták az egész rendszert, ami két markáns következménnyel járt: egyrészt az oktatás kitűzött céljai csak részlegesen valósultak meg, másrészt az iskolafejlesztésekkel szembeni ellenállás nőtt. A célok kitűzését nem minden esetben előzte meg a lokális szinten kialakuló szituáció komplex elemzése. Nincs rendszerszintű közgondolkodás, és a rendszer szereplői nem érdekeltek abban, hogy alkalmazkodjanak és fejlesszék környezetüket. A rendszer legitimitásának alacsony szintje miatt a szakpolitikák céljai a rendszer különböző szintjein átíródtak, a policy-implementáció hatékonysága alacsony maradt. A rendszer alsóbb szintjén tevékeny szereplők alattvalói hozzáállása nem növelte a rendszer hatékonyságát.

Ezért nem meglepő módon a nagy nemzetközi alapok pénzügyi támogatása nem váltotta be a hozzájuk fűzött reményeket. Például Bulgária esetében az iskolák extrakurrikuláris tevékenységének fejlesztésére célzott összeg nem javította a közoktatás minőségét, és a források kiapadása után a nemzetközi projekt által kidolgozott foglalkozások megszűntek. A szerző szerint átgondolt stratégiai terv és a fenntarthatóság mérlegelése nélkül a nemzetközi pénzügyi források felhasználásának hatékonysága alacsony marad.

Végül a problémák sorában Radó szint megemlítendő az információk vizsztatartása, az információ-monopóliumok fenntartása. Az információk befagyasztása, az adatok zárolása vagy akár csak az egyes tudományos és szakmai közösségek közti kommunikáció elsekélyesedése az irányítási rendszer hiánytüneteihez vezet.

A centralizált oktatási rendszerek fenti hibáira keresve a gyógyírt Radó elkötelezett híve a decentralizációnak. A decentralizációt a szerző – követve a könyv tagolását – sok szinten, sokféleképpen definiálja. Ígéretéhez híven nem a fogalom nemzetközi irodalmát tárja elénk, hanem egy munkadefiníciót. A decentralizáció a hatalom megosztását jelenti az oktatási rendszer különböző szereplői és szintjei között. E hatalommegosztás különböző formákban (dekoncentráció, delegáció, devolúció) és eltérő mértékben valósulhat meg. A döntési jogkörök és feladatok átruházása érintheti az oktatási rendszeren belüli és kívüli szereplőket is. A decentralizáció mellett szóló érveket a szerző elméleti, gyakorlati hasznuk alapján rendszerezi.

A szerző szerint decentralizált rendszerkörnyezetben a hatalom megosztása nem csökkenti a központi szervek irányító szerepét és felelősségét, pusztán a kormányzás mikéntje alakul át. A feladatok és jogkörök megfelelő szintre történő delegálása felszabadítja a központi szerveket az adminisztratív terhek alól, és az ad hoc problémamegoldást felváltja a stratégiai irányítás. A decentralizáció fokozatos kiépülése az oktatási rendszer alrendszerében mind horizontálisan, mind vertikálisan az egyes feladatkörök és funkciók folyamatos újra-definiálását igényli. A decentralizáció nem direkt módon hat az oktatáspolitikai szereplőire, hanem átalakítja az oktatáspolitikai integrált rendszerkörnyezetét. Az indirekt irányítás támogatólag, ösztönzőleg hat az egyes szereplőkre, mivel jutalmazza és nem bünteti az aktív részvételt. A decentralizált oktatási rendszer nem lojalitásra, hanem részvételi hajlandóságra épül.

Ahhoz azonban, hogy a demokratikus és szakmai legitimáció kiépülhessen, nem

egyszerűen a feladatokat és jogköröket kell megosztani, hanem az aktorokat fel kell készíteni e feladatok ellátására, továbbá meg kell találni az érzékeny egyensúlyt az elszámoltathatóság és a minőségfejlesztés között. Ezen a ponton tér át a szerző a decentralizáció gyakorlati hasznának tárgyalására. A könyv alapvető kérdése jóval túlmutat a hatékony tanítás/tanulás folyamatán. Arra a kérdésre keresi a választ, hogyan lehet indirekt kormányzati eszközökkel a funkcionális alrendszeren keresztül támogatni és irányítani intézmények vagy szereplők viselkedését.

A hatalom megosztásának szereplői, szintjei és formái szerint a szerző megkülönböztet politikai, szakmai, gazdasági és adminisztratív decentralizációt. Míg például regionális vagy önkormányzati szinten a feladatok delegálása politikai decentralizációt feltételez, addig az irányítói feladatok iskolai szabályzatban rögzített átruházása szakmai decentralizációnak minősül. A decentralizáció mértéke a hatalommegosztás arányával leírható. A döntési jogkörök számbavétele és az átfedések tisztázása iránymutató a decentralizáció elemzésekor.

Oktatás mint szolgáltatás

A decentralizáció típusai nem légüres térben formálódtak. A második fejezet az oktatásügyben az elmúlt két évtizedben lejátszódó paradigmaváltás térségére jellemző sajátosságait vizsgálja. Elemzi azt a folyamatot, amely során az oktatáshoz való egyenlő hozzáférés biztosítása helyett a hangsúly az egyenlő tudás megszerzésére került. E paradigmaváltás a standardok, benchmarkok és a kimeneti szabályozás előtérbe kerülésével jellemezhető. A szigorúan pedagógiai célokat felváltották azok a célok, amelyek társadalmi kontextusban vizsgálják az oktatásügy problémáit. A szerző azt állítja, hogy e paradigmaváltás hátterében olyan társadalmi folyamatok állnak, mint a globalizáció, a technológiai fejlődés vagy a hallgatók számának demográfiai csökkenése. Az oktatásügy

radikális átalakulásában a késő modernitás kultúra orientáltsága is jelentős szerepet játszott, hiszen a kibontakozó tudástársadalmakban a hasznosítható, pragmatikus tudás felértékelődött. A felhalmozódó és átadandó információmennyiséget a tanári praxisnak strukturálni kell. Megjelent a gyorsan mobilizálható tudás és a hatékony tanulás iránti igény. A szerző az oktatásügyben tapasztalható hangsúlyeltolódásokat egy tágabb társadalmi folyamat részeként elemzi, amely a tudás átalakulásával jellemezhető. A szerző e ponton ismert kliséket szajkóz. A paradigmaváltás hátterében álló összefüggések tárgyalására e könyv céljából adódóan nem alkalmas. Nem világos, hogy egy az oktatási rendszer kormányzási lehetőségeit ismertető könyvnek miért kell kitérnie ilyen alaposan e folyamat hátterében álló okok felvázolására. Ez a rész megnehezíti az egyébként kiválóan felépített rendszer felépítésének követését.

A szerző a paradigmaváltás legfontosabb hozadékának azt tartja, hogy az oktatáspolitikai céljai átalakultak. Az egyenlőséget már nem az oktatáshoz való egyenlő hozzáférésként, hanem az oktatás kimeneiteihez való egyenlő hozzáférésként értelmezzük. A tudáshoz való egyenlő hozzáférés mérésére hatékony eszköznek tűnt a tudás kompetenciákká és kulcskompetenciákká transzformálása. A cél már nem csak az oktatásban való részvétel fokozása, a tanulók oktatási rendszerben való megtartása, hanem a tanulók megfelelő kompetenciáinak kialakítása. A kompetenciák hasznosnak bizonyultak az oktatásügyi szektor eltérő mérési hagyományokkal rendelkező ágazatainak (közoktatás, felsőoktatás, felnőttoktatás) összekapcsolásában, az oktatáspolitikai eltérő oktatási és társadalmi céljainak egységesítésében.

E paradigmaváltás során az oktatás hatékonysága társadalmi, gazdasági és szakmai szempontból is ártérteleződött. Prioritást nyert a tanulás komplex szemlélete, a formális, non-formális és informális tanulás és ezzel párhuzamosan a hatékony tanulás feltételeinek megteremtése. A szerző szerint a jól működő decentralizált oktatási

rendszer kulcseleme az iskola, az oktatási rendszer hatékony működtetésének feltétele a hatékony iskolai szolgáltatás. Az iskola tehát az a pont, amelyre a szerző felépíti a hatékony oktatási rendszer vízióját. A hatékonyan működő iskola olyan környezetet biztosít tanulóinak és tanárainak, ahol a tanulás minden szereplő számára lehetséges. Radó Péter a tanuló régiók mintájára tanuló szervezeteket vizionál, ahol a kollektív tudás felhalmozódik és szabadon áramlik, amely tudás a szervezet egyes tagjait és magát az egész szervezetet is építi. A decentralizált oktatási rendszer elemi egységeiként leírt iskolák nem zárt pedagógiai intézmények, hanem a környezetükkel kommunikáló autonóm szolgáltató központok. E központok kialakításának alapvető feltétele az intézményi szinten működő horizontális menedzsment, a nyílt és hatékony kommunikáció és a kooperáció. A szervezeti kultúra által meghatározott szervezeti felépítés hatékony működtetéséhez meg kell oldani a tanárok és az igazgató szakmai továbbképzését, a tanterv hallgatókra szabását és a hatékony minőségértékelést. Mindez komoly elvárásokat támaszt az iskolaigazgatókkal szemben.

A decentralizált oktatási rendszer öt ága

Az iskola a fenti elvárásoknak csak akkor tud megfelelni, ha megosztja a rá háruló újabb és újabb feladatokat. A hatékony iskola támaszkodik a rendszerkörnyezet által biztosított szakmai támogatásokra. A harmadik fejezetben tehát megtudhatjuk, hogy az iskola milyen szolgáltatásokra számíthat decentralizált rendszerkörnyezetben, milyen eszközök segítik az iskolát a folyamatosan változó környezethez való alkalmazkodásban.

A harmadik rész a mű leghosszabb és legérdekesebb része. Az egyes alfejezetek mintaszerűen kidolgozottak. A szerző végigveszi az oktatási rendszer nagy ágazatait az irányítástól a szakmai támogatásig, és megvizsgálja, hogy a centrali-

zált oktatási rendszer hibáit hogyan lehet egy decentralizált rendszerkörnyezetben orvosolni. Elemzi, hogy ehhez milyen feltételek kellenek és a változtatás milyen következményekkel jár. A harmadik rész felépítése minden funkcionális alrendszer esetében azonos. Először tárgyalja a szerző a hibákat, majd a hibákra adandó válaszokat. Ezek után ismerteti, hogy decentralizált kormányzati környezet esetén milyen új kormányzati eszközök állnak az oktatáspolitikai rendelkezésre, hogyan lehet egységes kormányzati rendszert kiépíteni decentralizált rendszerkörnyezetben.

Az oktatásirányítás területén a decentralizáció indirekt megosztott kormányzást tesz lehetővé. Az irányításban a központi szerveken kívül az iskolahálózatok, a regionális és önkormányzati szintű oktatásirányítás szerepe meghatározó. Az irányítási rendszer végső eleme az iskola irányítási köre, melynek bemeneti, folyamat- és kimeneti szabályozásával a szerző már korábban foglalkozott. A decentralizált kormányzás előnye, hogy nem direkt módon, hanem a helyi viszonyokon keresztül kormányoz. Indirekt módon kényszeríti vagy ösztönzi a szereplőket arra, hogy az oktatáspolitikai céljait végrehajtsák. A decentralizáció tehát számtalan előnnyel jár egy olyan térségben, ahol a direkt irányítási eszközök rendre falakba ütköznek, hiszen a térség oktatási rendszereiben közismertek a direkt hatalmi törekvésekkel szembeni ellenállás módjai. Az oktatási rendszer működésén keresztül kivitelezett fokozatos fejlesztés sikerének kétségtelenül nagyobb az esélye, mint az elcsépelt reformpróbálkozásoknak. Egy decentralizált oktatási rendszerben az irányítás nem korlátozódik csupán a menedzsmentre, hanem kiterjed a sikeres konzultáción alapuló tervezésre és fejlesztésre. Éppígy az oktatási rendszerek pénzügyi hátterének megteremtéséhez sem csak okos pénzügyi döntésekre van szükség, hanem hatékony embererőforrás-menedzsmentre és minőségbiztosításra.

Az irányítási rendszerben a szakmai és legitimációs krízis meghaladásának sarokköve a hatékony konzultáció. A haté-

kony konzultációnál a konzultatív szervek szerepének súlya esetről esetre változik. A pedagógus szakszervezetek például a kollektív szerződések megkötésekor fontos konzultatív szervek, de a fiskális decentralizáció esetében indokolatlan jelenlétük más fontos szervezeteket szoríthat ki a konzultáció folyamatából. A sikeres konzultatív folyamatokon alapuló tervezés elválasztja egymástól a működési és fejlesztési terveket. A tervezés és a kivitelezés az irányítás folyamatának azonos rangú folyamatai. A szerző a centralizált rendszerek nagy hiányosságának tartja, hogy kialakulnak egymástól elkülönült és egymással nem kommunikáló kis világok. Ezek az elkülönült jogkörökkel és feladatkörökkel rendelkező szférák nincsenek összehangolva. Így a tervezés nem veszi figyelembe a kivitelezés nehézségeit és fordítva: a kivitelezés nem tartja magát a tervezés irányelveihez. A hatékony integrált tervezés csökkentené a konfliktusokat, megkönnyítené a minőségbiztosítási irányelvek kitűzését és a kommunikációt, ezért a tervezés nem a központ privilégiuma. Az oktatási rendszer minden szintjén ajánlott rövid, középtávú és hosszú távú terveket készíteni.

A mű nagy érdeme, hogy a szerző az egyes funkcionális alrendszerek irányításának tárgyalásakor nem feledkezik meg a metaszintekről sem. Az oktatásirányítás minden elemére vonatkozik az elszámoltathatóság kötelezettsége, így a rendszer egészének is elszámoltathatónak kell lennie. A kitűzött céloktól, módszerektől való eltérést hiteles és független szervezetnek kell azonosítani. Így például az oktatási rendszer fejlesztése három szinten valósul meg: (1) az intézmények szintjén, (2) az intézmények fejlesztéséhez szükséges erőforrások szintjén és (3) a fejlesztések fejlesztésének szintjén. Ugyanez vonatkozik az oktatásirányítás két meghatározó eszközére: a policy-alkotásra és a fejlesztési projektek alkalmazására. A kormányzati eszközök is folyamatos fejlesztés és ellenőrzés alatt állnak. A szakemberek a fejlesztési projektek tervezésekor például számolnak azzal a ténnyel, hogy az isko-

lák a térségben nem képesek a fejlődésre és nem motiváltak a változásra, ezért pályázataik kiírása előtt felkészítik az iskolákat, hogy megfeleljenek a pályázati feltételeknek. A pályázást megelőző szakaszban kiépítenek egy minőségértékelési rendszert és egy iskolai alapú tantervfejlesztési bázist. Ily módon tehát magának a fejlesztési projektnek a hatékonysága is fejleszthető.

Az irányítás tárgyalása után a szerző rátér az oktatásgazdaság témakörére, és azt vizsgálja, hogy milyen új kormányzási lehetőségeket teremtett a fiskális decentralizáció. A PISA kutatások kimutatták, hogy minél kisebb az eltérés a várt és a hozott eredményességi mutatók között, annál kisebb az eltérés a ráfordítások és a megtérülések között, tehát a minőségbeli hatékonyság és a gazdasági hatékonyság között összefüggés van. A szerző a pénzügyi decentralizáció sajátosságait követve arra a következtetésre jut, hogy bár a pénzügyi decentralizáció a térség országaiban nagyrészt megvalósult, az oktatási rendszer pénzügyi háttere nem stabil. Bár a bázis-alapú finanszírozásról majd mindenhol áttértek valamilyen formula-alapú finanszírozásra, a támogató szolgáltatások biztosítására vagy a rendszerszintű fejlesztésre kiterjedő pénzügyi háttér kialakítása nem valósult meg.

A funkcionális alrendszerek sorában bemutatott következő nagy alrendszer a tartalomszabályozás, melynek nagy egységei a bemeneti, a folyamat- és a kimeneti szabályozás. A tartalomszabályozás hármas célja a célok meghatározása, a célok befolyásolása és a tartalom kijelölése. Egy-egy oktatási rendszer tartalomszabályozásának hatékonysága napjainkban az eredményességi mutatókon mérettetik meg. Eredetileg tantervek alapján alakították ki a tanulás eredményességét mérő standardokat, a standardok azonban önálló életre kelve átalakították a tanterveket és magát a tantervfejlesztést. Az országos, regionális és iskolai tantervfejlesztéssel összhangban kell lennie az iskolai folyamatszabályozásnak és az oktatás eredményességét mérő standardoknak is.

A rendszer ciklikusságát, a folyamatos korrekciót pedig a validáció, a külső eredményesség-mérések, a minőségértékelés és a vezetői információs rendszer alapozná meg. A tanterveket napjainkban már több tantárgyhoz köthető közös kompetenciák alapján alakítják ki. A szerző nem tartja követendőnek a standardok direkt beépítését a tantervekbe a közép-kelet-európai országokban. Véleménye szerint ezek a standardok a probléma indikátorai, de túlzott dominanciájuk káros lehet. Az oktatási problémákat az iskola fejlődését is szem előtt tartó minőségfejlesztéssel hatékonyabban lehet kezelni, mint direkt kormányzati beavatkozásokkal. Mindez egy decentralizált oktatási környezetben a taneszközök, a tankönyvkiadás szabályozásának új eszközeit is igényli. A szerző szerint meghatározó jelentőségű, hogy a minőségértékelési jelentések, szakértői riportok, eredményességi mutatók, kutatási eredmények információi visszajussanak az iskolához, ezért szorgalmazza az irányítási információs rendszer kiépítését, ami megtörné az információ-monopóliumokat és egy helyen sűrítene és tenné hozzáférhetővé a tudomány, illetve a policy-elemzés köréből és a tanácsadói szférából származó dokumentumokat.

A decentralizált oktatási rendszer negyedik nagy ága, a minőségértékelés az iskolák és a rendszer elszámoltathatóságán alapul. Az iskolákkal szembeni fellépés alapja a tanulói eredményesség-vizsgálatokra, az iskolaértékelésekre és az irányítási információrendszer adataira épülő minőségértékelés. E minőségértékelés célja kettős: egyrésztől biztosítja az iskolák elszámoltathatóságát, másrésztől az iskola helyzetértékelésének és fejlesztésének meghatározó eleme. A minőségértékelés jelentőségét a szerző a policy-bevezetés folyamatával illusztrálja. A policy-k bevezetése során a különböző szintek aktorai másként értelmezik a kitűzött célokat, máshova helyezik a hangsúlyokat, és ezért kialakul egy értelmezési lánc, amely nehezíti a feladatok integrált kivitelezését. A célokat le kell fordítani megfelelő eszközökre, intézményi programokra,

osztálytermi folyamatokra. Ahhoz, hogy biztosíthassuk a stratégiai szerveknél megfogalmazódó célok tényleges megvalósulását, szükség van olyan minőségértékelési elemekre, mint a nemzeti standardok, a minőségbiztosítás, az iskolaértékelés, a kapacitásfejlesztés és a tanácsadó szervezetek. A minőségértékelésben nem az iskolák szankcionálása, hanem azok pozitív befolyásolása a cél. Bár Magyarországon létezik a fejlesztéseket támogató iskolai tanácsadói hálózat, de nem létezik hatékony iskolai elszámoltathatóság. Tanári és akadémiai monopóliumok megakadályozzák, hogy a rendszer önjáróvá váljon. A szerző hosszasan leírja a minőségértékelésben kialakult európai és amerikai hagyományokat, és egy olyan közeputat keres, ami a sajátos hagyományokkal rendelkező közép- és dél-kelet-európai térségben is alkalmazhatónak tűnik.

Végül a támogató szolgáltatások megjelenése, differenciálódása és elterjedése a térség oktatási rendszereiben képezi a funkcionális oktatásügyi alrendszerek ötödik nagy osztályát. E sokrétű alrendszer kis szerepet kap napjaink iskoláiban. Amíg az iskola szolgáltatásainak javításához nem veszi igénybe a körülötte lévő szolgáltatásokat, és nem épül rá arra a rendszerkörnyezetre, amit a kormányzat indirekt módon könnyen tudna befolyásolni, addig nem ellenőrizhető és fejleszthető. Ezért az igazgatói tréningektől a taneszközök beszerzéséig különböző piacorientált cégek szolgáltatásainak igénybevételét tanácsolja a szerző. Mindez lehetővé teszi, hogy az iskola kibontakozzon saját izoláltságából, és rendszerszinten keressen megoldásokat problémáira.

Kormányzás decentralizált oktatási rendszerben

A mű záró fejezete magával a kormányzás művészetével foglalkozik. Az oktatáspolitikai-alkotás rendelkezésére két alapvető fejlesztési eszköz áll: a szakpolitika-alkotás és a fejlesztési projektek. Ha az oktatáspolitikai direkt eszközöket használ,

akkor a döntések kivitelezése, a céloknak megfelelő folyamatok bevezetése nehézkessé válik. A nagy fejlesztési projektek ugyan célzottan, kiszámíthatóbb módon hatnak, de sokkal költségesebbek. A cél a policy-alkotás és a fejlesztési projektek hatékonyságának javítása. A hatások javítása úgy képzelhető el, hogy a rendszer folyamatos működtetése során indirekt módon valósul meg a fejlesztés. A szerző az első három fejezetben megvizsgálja magát a rendszert, és azt a kérdést, hogy az alrendszerek hogyan alakíthatók át, majd a negyedik fejezetben rátér arra, hogy ezeket a változásokat hogyan lehet felülről finoman, indirekt módon koordinálni. Azt vizsgálja, hogy milyen kormányzati eszközök állnak rendelkezésre, amivel szinte észrevétlenül bevezethető egy döntés vagy manipulálható egy alsóbb szinten meghozott döntés. A szerző öt alapvető eszközről említ meg (a hatalom delegálása, a kapacitásépítés, az ösztönzők használata, a meggyőzés és az intézményi támogatás), amelyek különböző kombinációi használhatók különböző rendszerszinteken. Az oktatáspolitikai döntések alapja, hogy a különböző szinteken megjelenő aktorok és az egyes kormányzati alrendszerek felvázolt működése milyen funkciókat és feladatköröket jelölnek ki az egyes rendszerszinteken. Ha tehát ilyen és ilyen feladatkörök és funkciók szükségesek az adott alrendszer működéséhez, akkor kérdés, hogy a fenti policy-elemek közül melyik alkalmazható. Végül a szerző szisztematikusan felvázolja a közpolitika-alkotás jól bevált metódusát a problémák azonosításától kezdve a policy-k kiértékeléséig, és minden egyes ponton javaslatokat tesz a módszer javítására.

Mindezek alapján decentralizált rendszerkörnyezetben a központi irányításra az alábbi feladatok hárulnak. A stratégiai irányítás feladatköréi két alappilléren nyugszanak. A decentralizált rendszerkörnyezetben a kormányzás művészete olyan feladatokon alapul, amelyek vagy a szervek központi jellegéből, vagy a kormányzás indirekt természetéből fakadnak. A stratégiai irányítás központi feladata a szerep-

lők önálló tevékenységének biztosítása. A stratégiai irányítás központi szerepéből adódóan stratégiai jellegű kommunikációra, legfelsőbb szintű koordinációra és nyitott konzultációra képes. Decentralizált rendszerkörnyezetben a minisztériumok és háttérszervezeteik nem kényszerülnek rá, hogy egymással összeegyeztethetetlen feladatokat is ellássanak. A stratégiai irányítás indirekt jellegének köszönhetően pedig intézményeket és szereplőket egyszerre képes kényszeríteni (benchmark, standardok kialakítása, folyamatszabályozás), ösztönözni (iskolai külső értékelés, bérezés) és támogatni (szakmai szolgáltatások). Mindez az oktatási rendszer integráltságát feltételezi, hiszen a delegált feladatnak és a hozzá tartozó jogkörnek vertikálisan és horizontálisan is illeszkednie kell rendszerkörnyezetéhez. A feladat hatékony végrehajtásának biztosításához azt a megfelelő szintre kell delegálni, biztosítva a korábbi teendővel való összeegyeztethetőséget. A szereplők autonóm tevékenységének biztosításához a központi irányításra hárul a szereplők felkészítése feladataik ellátására és a szakmai, jogi és pénzügyi elszámoltathatóság koordinálása.

Összegzés

Péter Radó *Governing Decentralized Education Systems: Systemic Change in South Eastern Europe* című könyve egy „elméleti, gyakorlati és kontextuális szempontból” is figyelemre méltó munka. Elméleti szempontból impozáns az érvelés tisztasága és a felépített rendszer koherenciája. Gyakorlati szempontból kiemelendő a nagy empirikus anyag, az érvek szisztematikus alátámasztása és a dél- és közép-kelet-európai oktatási rendszerekből merített sokszínű példák. A mű kontextusba ágyazottsága pedig azzal hívja fel magára a figyelmet, hogy több tudományos közösség normáinak akar megfelelni, de egyetlen közösség kívánalmainak sem akarja alávetni magát.

Kérdéses azonban, hogy maradéktalanul megfelelt-e a maga elé kitűzött céloknak. Ha a könyv a nemzetközi közösség-

nek szeretné bemutatni a dél-kelet-európai oktatási rendszerek hiányosságait, akkor sikeres – de ezt megtette már a szerző egy korábbi művében. Ha szeretne új szemléletet vinni a policy-kutatásokba, akkor sikeresen adaptál bevált nemzetközi eszközöket egy felzárkózó térségre. Ha a korábbi tapasztalatok alapján egy jól kormányozható oktatási rendszert kíván felvázolni, akkor kockázatos, de érdekes vállalkozás. Ha azonban a kormányzás szakemberei számára íródott kézikönyvnek tekintendő, amely a decentralizálás kormányzás mikéntjéről ad konkrét tanácsokat, akkor a szöveg helyenként kiegészítésre szorul. Kérdéses, hogy valóban segíti-e majd a tényleges alkalmazást. Nehezen elképzelhető, hogy egy túlterhelt igazgató valahol Magyarországon beleássa magát egy ilyen kimerítő írásba.

A szerző elvitathatatlan érdeme, hogy a hozzáférhető empirikus adatok alapján építi fel a rendszerét. Az olvasó nem egy földtől elrugaskodott elméleti munkát tart a kezében, ugyanakkor mégis utópiának vagy legalábbis úttörő vállalkozásnak tűnik a mű, hiszen több évszázadnak is el kell telnie, hogy a felvázolt rendszer akár töredéke is megvalósulhasson ezekben az országokban. A szerző arra is felhívja a figyelmet, hogy ha ez a rendszer csak részleteiben valósul meg – mint az látható a fiskális decentralizáció vagy a tartalomszabályozás esetében –, akkor rendszerfeszültséget idézhet elő. Végiggondolandó tehát, hogy a rendszerfeszültség minimumra csökkentése érdekében milyen összefüggő blokkokban érdemes a decentralizált rendszert bevezetni.

Legyen bármi is a célja e könyvnek, élvezetes olvasmány, amely érdekes új megvilágításba állítja a térség oktatási rendszerére jellemző problémákat.

Jegyzet

¹ „Az oktatásirányítás a rendelkezésére álló hatalom és források felhasználásán alapuló problémamegoldó beavatkozás annak érdekében, hogy az megváltoztas-

sa vagy befolyásolja az oktatás szereplőinek és intézményeinek viselkedését.”

Irodalomjegyzék

Radó, P. (2001a): *Transition in Education. Policy Making and the Key Educational Policy Areas in the Central-European and Baltic Countries*. Institute for Educational Policy, Open society Institute, Budapest.

Radó, P. (2001b): *Roma Education Policies in Hungary*. In: *Roma Education Resource Book 2*. Institute for Educational Policy, Open Society Institute Budapest.

Radó, P. (2002): *Myth or Reality? High Quality Education in Central and Eastern Europe*. In: *Degrees of Separation. Schools and Students behind the Education Curtain*. Local Government Brief, Fall.

Radó Péter (2003): *A tanulásfejlesztés politikája*. In: *A tanuló felnőtt – a felnőtt tanuló*. Országos Közoktatási Intézet, Felnőttoktatási Akadémia, Budapest.

Radó, P. (2004): *Decentralization and the Governance of Education. An Introductory Summary*. In: uő (szerk.): *Decentralization and the Governance in Education. The State of Education Systems on Bosnia and Herzegovina, Poland and Rumania*. OSI/LGI, Budapest.

Radó, P. (2006a): *Professionalizing Teachers: The Wider Policy Context*. In: Duffie Van Balkom, W. and Mijatovic, S. (szerk.): *Professional Development. Experiences from Educators for Educators*. Canadian International Development Agency Calgary.

Radó Péter (2008): *A szakmai elszámoltathatóság biztosítása a magyar közoktatásban*. *Új Pedagógiai Szemle*, 1. sz.

Radó, P. (2009): *The Potential and Limitations of the Learning Outcomes Based Approach to Education in Promoting Equity*. *Central-European Comparative Overview*. Publisher, Place.

Radó, P.: *Governing Decentralized Education Systems: Systemic Change in South Eastern Europe*.

Pataki Gyöngyvér

Debreceni Egyetem Neveléstudományi
Doktori Program hallgatója